



Strasbourg, le 18 mars 2025

CDL-AD(2025)001

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**GEORGIE**

**AVIS URGENT**

**SUR LES AMENDEMENTS AU CODE DES INFRACTIONS  
ADMINISTRATIVES ET A LA LOI SUR LES RASSEMBLEMENTS ET  
MANIFESTATIONS**

**Rendu le 3 mars 2025 conformément à l'Article 14a du Règlement  
intérieur révisé de la Commission de Venise**

**Entériné par la Commission de Venise  
à sa 142e session plénière  
(Venise, 14-15 mars 2025)**

**Sur la base des commentaires de**

**Mme Renata DESKOSKA (membre, Macédoine du Nord)  
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)  
Mme Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)**

**Table des matières**

I.	Introduction.....	3
II.	Contexte .....	3
A.	Contexte général .....	3
B.	Modifications de la CIA et de la loi sur les rassemblements.....	5
III.	Analyse.....	7
A.	Normes applicables .....	7
B.	Processus législatif .....	8
C.	Interdictions et autres dispositions restrictives .....	9
D.	Interdiction d'utiliser des articles pyrotechniques .....	9
E.	Interdiction d'utiliser des appareils munis de rayons laser ou de faisceaux lumineux aigus.....	9
F.	Interdiction de se couvrir le visage avec un masque ou un autre moyen.....	10
G.	Interdiction de porter l'uniforme de la police ou des vêtements/attributs similaires à l'uniforme de la police .....	10
H.	Rassemblements spontanés.....	11
I.	Arrestation administrative .....	12
J.	Augmentation des sanctions pour les infractions administratives.....	13
IV.	Conclusion.....	14

## I. Introduction

1. Par lettre du 23 décembre 2024, M. Theodoros Rousopoulos, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé un avis urgent à la Commission de Venise pour évaluer, en ce qui concerne la liberté de réunion, les amendements du 13 décembre 2024 au Code des infractions administratives (« CIA ») et à la loi sur les rassemblements et les manifestations de Géorgie (« loi sur les rassemblements »), tous deux dénommés « les amendements de décembre 2024 » ([CDL-REF\(2025\)002](#), [CDL-REF\(2025\)003](#)). Par lettre datée du 7 février 2025, le Président de l'APCE a en outre demandé à la Commission de Venise d'inclure dans cette évaluation les amendements ultérieurs du 6 février 2025 au COA et à la loi sur les rassemblements, tous deux désignés comme « les amendements de février 2025 » ([CDL-REF\(2025\)012](#), [CDL-REF\(2025\)013](#)).

2. Mme Regina Kiener, Mme Angelika Nussberger et Mme Renata Deskoska ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Le 5 février 2025, les rapporteurs ont tenu une série de réunions en ligne avec des représentants de la communauté internationale, du bureau du médiateur, de l'opposition politique et des organisations de la société civile. Le parti politique « Rêve géorgien », le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur ont été dûment invités mais ont décliné l'invitation. La Commission remercie le Bureau du Conseil de l'Europe en Géorgie pour l'excellente organisation des réunions.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des amendements. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne. Il a été publié 3 mars 2025 en vertu de l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise et conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)). L'avis a été enteriné par la Commission de Venise lors de sa 142e session plénière (Venise, 14-15 mars 2025).

## II. Contexte

### A. Contexte général

6. Les élections législatives en Géorgie ont eu lieu le 26 octobre 2024. Selon la Commission électorale centrale, le parti « Rêve géorgien » a obtenu la majorité absolue au Parlement, avec 89 sièges sur 150<sup>1</sup>. Après la publication des résultats préliminaires, l'opposition a rejeté les résultats, citant des irrégularités telles que l'intimidation des électeurs, l'achat de votes et l'ingérence étrangère présumée. Dans les jours qui ont suivi, les organisations d'observateurs citoyens et l'opposition ont affirmé que ces irrégularités indiquaient une manipulation coordonnée, tandis que le gouvernement, le parti au pouvoir et la CEC ont démenti ces affirmations. Le 16 novembre, tous les députés élus de la Coalition pour le changement, de l'Unité - pour sauver la Géorgie (UNM) et de Géorgie forte - Lelo ont renoncé à leur siège, tandis que For Georgia a déclaré que le parlement nouvellement élu était illégitime<sup>2</sup>. A la suite de sa mission d'observation des élections, la délégation de l'APCE a exprimé « des inquiétudes quant à l'exactitude des résultats des élections, à savoir si ces résultats reflètent véritablement la volonté des électeurs » et a émis de sérieux doutes quant à « l'existence d'un environnement électoral

---

<sup>1</sup> Commission électorale centrale de Géorgie, [Protocole de synthèse](#) des résultats des élections au Parlement de Géorgie du 26 octobre 2024, adopté le 16 novembre 2024.

<sup>2</sup> OSCE/BIDDH, Géorgie - Élections parlementaires, 26 octobre 2024, Rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH, pp. 4 et 34.

offrant les conditions nécessaires à une élection équitable, permettant aux électeurs de faire un choix éclairé, sans intimidation ni pression induite »<sup>3</sup>.

7. Le Parlement européen a rejeté les résultats de l'élection et a appelé à une nouvelle élection sous supervision internationale, qualifiant l'élection de preuve d'un recul démocratique<sup>4</sup>. Dans sa résolution 2585(2025) du 29 janvier 2025, l'APCE a demandé aux autorités géorgiennes « d'engager immédiatement un processus inclusif ... pour créer un environnement électoral propice à de nouvelles élections parlementaires véritablement démocratiques qui seront annoncées dans les mois à venir »<sup>5</sup>. Le 10 février 2025, le Bureau du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a appelé le gouvernement géorgien à respecter pleinement les normes européennes en matière de droits humains, de démocratie et de primauté du droit, « ouvrant la voie à de nouvelles élections libres et équitables au niveau national »<sup>6</sup>.

8. Après les élections d'octobre 2024, des manifestations ont éclaté dans tout le pays, les manifestants exigeant des élections équitables et condamnant le gouvernement pour avoir bloqué les négociations d'adhésion à l'UE. Des allégations ont été formulées selon lesquelles les manifestations ont été marquées par des violences policières à l'encontre des manifestants<sup>7</sup>. Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, à l'issue de sa visite officielle en Géorgie le 20 décembre 2024, a « appelé les autorités géorgiennes, premièrement, à s'abstenir de tout recours disproportionné à la force ; deuxièmement, à mener rapidement des enquêtes indépendantes, transparentes et efficaces et à veiller à ce que les responsables rendent des comptes ; et troisièmement, à libérer toutes les personnes faisant l'objet d'une détention administrative »<sup>8</sup>. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa mission en Géorgie du 21 au 23 janvier 2025, a fait état de « nombreuses informations crédibles faisant état de mauvais traitements » et s'est dit « préoccupé par l'absence d'obligation de rendre des comptes pour les allégations d'arrestations illégales et de recours excessif à la force par les forces de l'ordre et des individus masqués non identifiés (« titushkis ») »<sup>9</sup>. Dans leur déclaration commune, un certain nombre de rapporteurs spéciaux des Nations Unies ont « exhorté le gouvernement géorgien à prendre des mesures concrètes pour prévenir de nouvelles violences et à enquêter sur les allégations de recours excessif à la force par les forces de l'ordre, de torture et de mauvais traitements, et de détention arbitraire de manifestants pacifiques et de professionnels des médias lors des manifestations qui ont éclaté dans le pays en novembre et décembre 2024 » ; les rapporteurs des Nations Unies ont fait référence à « des informations crédibles selon lesquelles la police a tiré des balles en caoutchouc, utilisé des canons à eau, du gaz poivré et d'autres irritants chimiques contre les manifestants sans discernement ». Des centaines de personnes auraient été blessées, une proportion inhabituellement élevée d'entre elles souffrant de graves blessures à la tête et au visage »<sup>10</sup>. Dans sa résolution de janvier 2025, l'APCE a condamné

---

<sup>3</sup> PACE para. 77.

<sup>4</sup> Parlement européen, [Le Parlement appelle à de nouvelles élections en Géorgie | Actualités | Parlement européen](#), 28 novembre 2024.

<sup>5</sup> APCE, [Résolution 2585 \(2025\)](#), 29 janvier 2025, Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de Géorgie, § 11.1.

<sup>6</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, [Déclaration](#) du Bureau du Congrès sur la situation urgente en Géorgie, 10 février 2025.

<sup>7</sup> Voir, par exemple, Public Defender of Georgia, [Statement](#) of 3 December 2024 and [Briefing](#) on Current Developments, 5 December 2024 ; GYLA, Report "[Civil Rights Facing Increased Police Terror](#)", 27 December 2024.

<sup>8</sup> COE, Le Secrétaire général conclut sa visite en Géorgie, [Déclaration](#) du 20 décembre 2024.

<sup>9</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Déclaration du 24 janvier 2025 : [Géorgie : protéger la liberté de réunion et d'expression, faire en sorte que les responsables de violations des droits humains rendent des comptes et mettent fin à la stigmatisation des ONG et des personnes LGBTI - Commissaire aux droits de l'homme](#).

<sup>10</sup> Rapporteurs spéciaux des Nations Unies (Dr. Alice Jill Edwards, Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; M. Morris Tidball-Binz, Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires ; Mme Gina Romero, Rapporteur

« les violations des droits humains commises par la police, y compris l'usage brutal de la force contre les manifestants, en violation de la liberté de réunion, dans le contexte d'une érosion progressive des droits et libertés fondamentaux, du démantèlement des garanties démocratiques, du rétrécissement de l'espace de la société civile et de la politisation des institutions de l'État qui a commencé bien avant ces élections »<sup>11</sup>.

9. La délégation de la Commission de Venise a été informée le 5 février 2025 que le bureau du Médiateur a rendu visite à environ 400 personnes détenues dans des centres de détention administrative depuis la fin octobre 2024.

## **B. Modifications de la CIA et de la loi sur les rassemblements**

10. Le 13 décembre 2024, dans le contexte des manifestations en cours, le nouveau Parlement a adopté plusieurs amendements législatifs, notamment au code des infractions administratives (CIA) et à la loi sur les rassemblements. Selon le Médiateur, « ce processus législatif a été mené de manière expéditive, sans la participation des parties prenantes ou des spécialistes concernés »<sup>12</sup>. Le 6 février 2025, le Parlement a adopté des amendements supplémentaires au CIA et à la loi sur les rassemblements. Le Médiateur aurait observé que les amendements proposés constituaient une menace sérieuse pour les droits fondamentaux et aurait exhorté le Parlement à rejeter un examen accéléré du paquet législatif en faveur de la procédure législative standard<sup>13</sup>. Les partis d'opposition, restés en dehors du processus parlementaire, n'ont pas participé à l'élaboration des deux séries d'amendements.

### *- Nouvelles infractions administratives et élargissement des infractions existantes*

11. Les amendements de décembre 2024 à la loi sur les rassemblements ont introduit de nouvelles interdictions dans le domaine des rassemblements et manifestations publiques : (i) la possession d'articles pyrotechniques ; (ii) la possession d'un dispositif à rayon laser ou à faisceau lumineux aigu, dont l'utilisation peut interférer avec les activités des agents de l'État ou le bon fonctionnement des équipements techniques à leur disposition ; et (iii) le fait de se couvrir le visage d'un masque ou de tout autre moyen. Ces interdictions ont été incorporées dans le délit de « violation des règles d'organisation et de tenue d'un rassemblement ou d'une manifestation » en vertu du CIA (article 174<sup>1</sup> du CIA).

12. Le CIA a également été modifié pour inclure de nouvelles infractions relatives à l'importation, l'exportation, la vente, l'achat et l'utilisation d'articles pyrotechniques en violation des réglementations nationales ; le port illégal d'uniformes ou d'attributs de la police et de vêtements/attributs similaires aux uniformes ou attributs de la police. L'infraction de « manquement aux devoirs parentaux » a été élargie pour inclure de nouvelles infractions qui, si elles sont commises par des enfants mineurs, entraîneront la responsabilité administrative des parents. Les amendements de février 2025 ont introduit une nouvelle infraction d'« insulte verbale, juron ou autres actions offensantes à l'encontre d'un fonctionnaire de l'État géorgien, d'un agent public » (article 173<sup>16</sup> du CIA).

---

spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association ; Mme. Mary Lawlor, Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits humains ; Mme Irene Khan, Rapporteur spécial sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression ; Mme Margaret Satterthwaite, Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats), Déclaration conjointe du 28 janvier 2025, [La Géorgie doit enquêter sur l'usage de la force par la police lors des manifestations : Les experts doivent enquêter sur l'usage de la force par la police lors des manifestations : OHCHR](#).

<sup>11</sup> APCE, [Résolution 2585 \(2025\)](#), 29 janvier 2025, Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de Géorgie, § 5.

<sup>12</sup> [Déclaration sur les multiples amendements législatifs](#) du Défenseur public, 13 décembre 2024.

<sup>13</sup> Civil Georgia, [Ombudsman Calls not to Fast-Track Repressive Legislative Changes](#), 4 février 2025.

- *Sanctions accrues pour les infractions administratives*

13. Les amendements de décembre 2024 ont augmenté les sanctions pour plusieurs infractions administratives, notamment : la violation des règles d'organisation et de tenue d'un rassemblement ou d'une manifestation (article 174<sup>1</sup> du CIA) ; les dégradations commises dans les limites administratives d'une municipalité (article 150 du CIA) ; les distorsions de l'apparence de la municipalité de la ville de Tbilissi (article 150<sup>2</sup> du CIA) ; et le vandalisme (article 166<sup>2</sup> du CIA).

14. Les amendements de février 2025 ont porté la durée possible de la détention administrative (en tant que sanction) à 60 jours (au lieu de 15 jours). Les amendements ont à nouveau revu l'infraction de « violation des règles d'organisation et de tenue d'un rassemblement ou d'une manifestation » (article 174<sup>1</sup> du CIA) et ont encore augmenté les amendes pour certains manquements. En outre, la durée de la détention administrative pour certaines violations de cette infraction a été portée à 60 jours. De même, les amendes et la durée de la détention administrative possible ont été augmentées pour des infractions telles que le trouble mineur à l'ordre public (article 166 du CIA) et le non-respect d'un ordre légal d'un agent de la force publique (article 173 du CIA). La sanction maximale en cas de récidive de vandalisme a été portée à 60 jours de détention administrative (article 166, paragraphe 2 du CIA).

- *Élargissement des motifs d'arrestation administrative*

15. Selon l'article 244 du CIA dans sa version antérieure aux amendements, afin de prévenir les infractions administratives, lorsque les autres mesures ont été épuisées, l'arrestation administrative d'une personne était autorisée pour identifier la personne soupçonnée de l'infraction, pour rédiger un protocole d'infraction administrative (si nécessaire mais impossible sur place), pour examiner en temps utile et de manière appropriée le cas d'infraction administrative, et pour appliquer une décision sur l'affaire. En outre, le contrôle des personnes, la fouille des biens et la saisie des biens et des documents peuvent être effectuées. L'article 247 du CIA stipule que la détention à la suite d'une arrestation ne doit pas dépasser 24 heures, bien qu'elle puisse être prolongée de 24 heures supplémentaires si cela est nécessaire pour obtenir des preuves.

16. Les amendements de décembre 2024 ont complété l'article 244 du CIA avec les motifs supplémentaires suivants pour l'arrestation administrative : la nécessité de présenter l'auteur de l'infraction au tribunal en temps opportun pour éviter les retards dans l'affaire, pour éviter que la personne concernée se soustrait à la procédure administrative ou pour éviter la commission répétée d'une infraction administrative.

- *Révision des règles de la loi sur l'assemblée concernant les modalités d'exercice de la liberté d'assemblée*

17. Les amendements de février 2025 ont fourni, *entre autres*, une définition de « rassemblement/manifestation spontané(e) » et ont introduit l'obligation d'informer les autorités locales « immédiatement, dans un délai raisonnable » d'un rassemblement ou d'une manifestation spontanée (article 8, paragraphe 1<sup>1</sup> de la loi sur les rassemblements). Ces amendements interdisent les réunions à l'intérieur des bâtiments sans le consentement du propriétaire (article 9, paragraphe 1<sup>1</sup> de la loi sur les rassemblements). Ils ont également imposé des interdictions plus détaillées concernant les rassemblements qui ont pour effet de bloquer les entrées des bâtiments, les autoroutes, les ponts, les tunnels, les viaducs, les chemins de fer et les centres de transport (article 9, paragraphe 3 de la loi sur les rassemblements), ou ceux qui créent intentionnellement des obstacles à la circulation des personnes ou des transports (article 11, paragraphe 2, point (e)).

### III. Analyse

18. Dans son analyse des amendements, la Commission de Venise se concentrera uniquement sur les changements les plus significatifs et les questions soulevées lors des discussions avec les parties prenantes concernées. L'absence de commentaires sur certaines dispositions des amendements ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite de ces dispositions. Bien qu'un organisme public (le bureau du médiateur) ait participé aux réunions, le refus d'autres autorités de le faire a limité la possibilité de prendre pleinement en compte leur point de vue dans cette analyse.

#### A. Normes applicables

19. Les droits à la liberté de réunion et d'expression ne peuvent être restreints que dans les conditions énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits humains et dans la Constitution de la République de Géorgie. Ces conditions sont triples et englobent les conditions de légalité, de légitimité et de nécessité/proportionnalité. Ces trois conditions doivent être remplies cumulativement<sup>14</sup>. La condition de légalité est remplie lorsque la restriction est prescrite par la loi, c'est-à-dire qu'elle a une base juridique et que cette base juridique est précise, certaine et prévisible, de manière à permettre aux personnes physiques et morales de comprendre quelles actions sont attendues d'elles ou leur sont interdites. Sous la condition de légitimité, les restrictions doivent poursuivre l'un des objectifs légitimes indiqués dans les instruments pertinents. Sous la condition de nécessité/proportionnalité, les restrictions doivent être nécessaires dans une société démocratique pour atteindre le but légitime et elles doivent également être proportionnées à ce but. Dans ce contexte, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a affirmé que si le droit à la liberté de réunion - l'un des fondements d'une société démocratique - peut faire l'objet de certaines exceptions, celles-ci doivent être interprétées de manière étroite et toute restriction doit être justifiée de manière convaincante<sup>15</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a en outre considéré que la liberté de réunion protège une manifestation qui peut gêner ou offenser des personnes opposées aux idées ou aux revendications qu'elle cherche à promouvoir. Toute mesure entravant la liberté de réunion et d'expression autrement qu'en cas d'incitation à la violence ou de rejet des principes démocratiques - aussi choquants et inacceptables que puissent paraître aux autorités certains points de vue ou mots utilisés - ne rend pas service à la démocratie et la met même souvent en danger<sup>16</sup>.

20. Que les restrictions au droit à la liberté de réunion pacifique soient fixées par la loi en tant que mesure générale ou qu'elles résultent d'applications individuelles de la loi, elles doivent être à la fois nécessaires et proportionnées. La nécessité dénote un « besoin social pressant » pour la restriction en question ; cela signifie qu'une restriction doit être considérée comme impérative, plutôt que simplement « raisonnable » ou « opportune ». Les moyens utilisés doivent être proportionnés à l'objectif poursuivi, ce qui signifie également que lorsqu'un large éventail d'interventions peut convenir, la préférence doit toujours être donnée aux moyens les moins restrictifs ou invasifs. Les autorités de l'État devraient examiner et débattre d'un éventail de restrictions, plutôt que de considérer que le choix se résume à la non-intervention ou à l'interdiction. Les raisons fournies par les autorités pour toute(s) restriction(s) doivent être pertinentes et suffisantes, convaincantes et impérieuses, et fondées sur une évaluation complète

---

<sup>14</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)020](#), Géorgie - Avis urgent sur la loi géorgienne relative à la transparence de l'influence étrangère, § 51.

<sup>15</sup> CourEDH, *Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], no. [37553/05](#), § 142, 15 octobre 2015 ; *Navalnyy c. Russie* [GC], nos [29580/12](#) et 4 autres, §128, 15 novembre 2018.

<sup>16</sup> CourEDH, *Kudrevičius et autres*, précité, § 145.

des faits pertinents. L'ingérence ne doit pas aller au-delà de ce qui est justifié par un objectif légitime<sup>17</sup>.

21. En outre, comme il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, pour déterminer la proportionnalité d'une mesure législative générale, la Cour peut examiner les choix législatifs qui la sous-tendent, la qualité de l'évaluation parlementaire de la nécessité de la mesure<sup>18</sup>, ainsi que l'ampleur et le sérieux du débat au cours du processus législatif concerné<sup>19</sup>.

22. Les normes et les meilleures pratiques pour bien légiférer sont contenues dans la liste de critères de l'État de droit de la Commission de Venise et dans ses « *Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères* »<sup>20</sup>. Selon la liste de contrôle de l'État de droit, le processus d'élaboration des lois doit être transparent, responsable, inclusif et démocratique<sup>21</sup>. Pour satisfaire à cette exigence, le public doit avoir accès aux projets de loi et doit avoir la possibilité d'apporter sa contribution<sup>22</sup>. Dans certains cas, des évaluations d'impact doivent être réalisées avant l'adoption de la législation<sup>23</sup>.

## B. Processus législatif

23. Le Parlement a adopté les amendements en question au milieu de grands rassemblements politiques, en l'absence des députés de l'opposition qui avaient refusé de siéger ou ont boycotté le nouveau parlement à la suite des élections d'octobre 2024. Le Parlement de Géorgie a adopté ces amendements par le biais d'une procédure accélérée, les trois lectures et l'adoption finale ayant eu lieu en l'espace de quelques jours. Les amendements de décembre 2024 ont été examinés entre le 11 et le 13 décembre 2024, tandis que les amendements de février 2025 ont fait l'objet des trois lectures les 5 et 6 février 2025

24. Dans ce contexte, l'opposition n'a pas été impliquée dans la rédaction des amendements. De plus, il semble que les parties prenantes concernées n'aient pas été consultées, à la seule exception possible des autorités chargées de l'application de la loi, qui ont cependant été activement engagées lors des rassemblements en cours et qui auraient appliqué le CIA de manière extensive. Le Médiateur a condamné la manière précipitée et non inclusive dont les amendements ont été adoptés (voir le paragraphe 10 ci-dessus).

25. La Commission de Venise est préoccupée par le fait que les amendements en question ont été adoptés à la hâte, sans les consultations nécessaires avec la société civile et les autres parties prenantes. Cette situation est problématique d'un point de vue démocratique, car ces lacunes procédurales soulèvent la question de la légitimité et de l'acceptabilité des amendements. L'efficacité des dispositions, indépendamment de leur « pouvoir coercitif », dépend *notamment* de leur conformité aux principes de justice et d'équité aux yeux de la communauté dont ils sont censés déterminer le comportement<sup>24</sup>. En outre, aucune étude d'impact ne semble avoir été réalisée. La deuxième série d'amendements de portée significative

<sup>17</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, [CDL-AD\(2019\)017](#), § 131, avec d'autres références.

<sup>18</sup> CourEDH, *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC], no. [48876/08](#), § 108, CEDH-2013 (extraits) et les affaires qui y sont citées, *Bayev et autres c. Russie*, nos [67667/09](#) et 2 autres, § 63, 20 juin 2017 ; *Ognevenko c. Russie*, no. [44873/09](#), § 69, 20 novembre 2018.

<sup>19</sup> CourEDH, *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [GC], n° [74025/01](#), 6 octobre 2005, § 79.

<sup>20</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres sur la relation entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste de contrôle.

<sup>21</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007rev](#), Liste de critères de l'État de droit, repères A.5.

<sup>22</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007rev](#), Liste de critères de l'État de droit, repères A.5.iv.

<sup>23</sup> Commission de Venise, liste de contrôle de l'État de droit, points de référence A.5.v.

<sup>24</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)023](#), Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits humains de la loi n° 7262 sur la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive en Turquie, § 84.

a été adoptée avant que l'effet de la première série n'ait pu être analysé. Tout cela est encore plus problématique dans le contexte des rapports et des allégations concernant les violations des droits humains fondamentaux (voir le paragraphe 8 ci-dessus).

26. En conclusion, les amendements de décembre 2024, et plus encore ceux de février 2025, qui touchent à un large éventail de droits humains, ont été adoptés dans le cadre d'un processus gravement déficient, dépourvu d'une approche inclusive appropriée et ne garantissant pas une adéquation de la proportionnalité des mesures introduites. La Commission de Venise recommande aux autorités de revenir sur ces amendements et de mener une procédure législative appropriée, impliquant toutes les parties prenantes concernées, et de garantir une évaluation d'impact adéquate mesurant la proportionnalité des restrictions et des sanctions en question. La question de la proportionnalité sera abordée plus en détail dans les sections suivantes du présent avis.

### **C. Interdictions et autres dispositions restrictives**

27. La Commission de Venise note que les amendements ont introduit un certain nombre de dispositions restrictives et d'interdictions qui ont un impact significatif sur l'exercice des droits et libertés fondamentaux, y compris le droit à la liberté de réunion. Certaines de ces dispositions sont formulées en termes généraux, ce qui soulève des inquiétudes quant à leur prévisibilité et leur proportionnalité

28. Les notes explicatives accompagnant les projets de loi concernés justifient les amendements en faisant largement référence à la protection de la sécurité publique, de la vie et de la santé des citoyens, ainsi qu'à la nécessité d'assurer la stabilité et le bon fonctionnement de l'État. Bien que ces objectifs comprennent des objectifs légitimes, rien n'indique qu'une analyse approfondie ait été effectuée pour évaluer ou justifier la proportionnalité de toutes les mesures introduites.

### **D. Interdiction d'utiliser des articles pyrotechniques**

29. La loi sur les rassemblements a été modifiée pour inclure une interdiction de l'utilisation d'articles pyrotechniques pendant les rassemblements et les manifestations (article 11, paragraphe 2, point a)). L'interdiction de posséder des articles pyrotechniques pendant les rassemblements publics peut être justifiée, car les articles pyrotechniques sont souvent considérés comme dangereux en raison du risque potentiel de blessure, d'incendie ou de panique dans les grandes foules. Une telle réglementation n'est pas intrinsèquement disproportionnée et des dispositions similaires peuvent être trouvées dans d'autres juridictions. Toutefois, l'interprétation et l'application de cette disposition par les autorités nationales seront cruciales. Les autorités doivent veiller à ce que les sanctions soient appliquées en tenant compte du niveau de danger posé par les différents types d'articles pyrotechniques, afin de garantir une réponse prudente et proportionnée.

### **E. Interdiction d'utiliser des appareils munis de rayons laser ou de faisceaux lumineux aigus**

30. Les amendements introduisent l'interdiction de posséder, lors de rassemblements et de manifestations, « des appareils à rayon laser et/ou à faisceau lumineux aigu, dont l'utilisation peut interférer avec les activités des représentants des agences de l'État et/ou le bon fonctionnement des moyens techniques à leur disposition » (article 11, paragraphe 2 (a<sup>1</sup>) de la loi sur les rassemblements). Cette disposition semble offrir un large pouvoir discrétionnaire aux autorités : (i) pour déterminer ce qui constitue un appareil avec un laser ou un faisceau lumineux aigu ; (ii) pour évaluer l'intensité ou la netteté des faisceaux lumineux ; et (iii) pour appliquer cette disposition en se basant uniquement sur le potentiel d'interférence avec les activités des agents de l'État.

31. À la lumière de ces formulations ouvertes, la nouvelle disposition pourrait bénéficier des clarifications supplémentaires afin de garantir sa prévisibilité et sa proportionnalité par rapport à la liberté de réunion.

#### **F. Interdiction de se couvrir le visage avec un masque ou un autre moyen**

32. Les amendements de décembre 2024 ont introduit une interdiction de se couvrir le visage « avec un masque ou tout autre moyen » pendant les rassemblements (article 11, paragraphe 2 (a<sup>2</sup>) de la loi sur les rassemblements). La Commission de Venise s'est déjà penchée sur des questions similaires et a maintenu que le port de masques et d'autres moyens de se couvrir le visage lors de réunions à des fins d'expression est une forme de communication protégée par les droits à la liberté d'expression et de réunion. Les masques peuvent être portés pour protéger les participants de représailles, exprimer des points de vue particuliers ou transmettre des croyances religieuses. Le port d'un masque ou d'une autre forme de dissimulation du visage lors d'une réunion pacifique ne devrait pas être interdit lorsqu'il n'y a pas de preuve démontrable de violence imminente ; une personne ne devrait pas être obligée d'enlever son masque à moins que son comportement ne crée un motif probable d'arrestation et que la dissimulation du visage n'empêche son identification<sup>25</sup>.

33. La règle actuelle est formulée de manière inconditionnelle, sans préciser les circonstances dans lesquelles les participants à l'assemblée (i) peuvent se couvrir le visage, (ii) ne peuvent pas se couvrir le visage, ou (iii) peuvent être invités à se découvrir le visage. En outre, la référence à « tout autre moyen » de se couvrir le visage est formulée de manière large, laissant les individus dans l'incertitude quant à ce qui est interdit. Ce manque de spécificité pourrait entraîner une application incohérente et inclure des articles tels que des écharpes, des chapeaux ou des masques médicaux, créant ainsi une confusion à la fois pour le public et les autorités chargées de l'application de la loi. En l'état, la règle accorde un pouvoir discrétionnaire excessif aux services répressifs dans l'application de cette disposition, manquant à la fois de prévisibilité et de proportionnalité dans sa mise en œuvre. Les dispositions devraient être modifiées en conséquence.

#### **G. Interdiction de porter l'uniforme de la police ou des vêtements/attributs similaires à l'uniforme de la police**

34. Le nouvel article 198<sup>3</sup> du CIA, tel qu'introduit par les amendements de décembre 2024, suscite des inquiétudes similaires. Cette disposition interdit le port illégal d'uniformes ou d'attributs de police, ainsi que de vêtements ou d'attributs « similaires aux uniformes de police ». Si l'interdiction du port illégal d'uniformes ou d'attributs de police est claire, l'interdiction des vêtements et attributs « similaires aux uniformes de police » est vague, dans la mesure où elle ne précise pas la portée de la « similarité » (couleurs, motifs, badges ou insignes spécifiques, ou même simplement le style). Ce manque de clarté pourrait entraîner des incertitudes chez les individus quant à ce qui est légalement autorisé et, en fin de compte, accorder aux autorités un pouvoir discrétionnaire excessif, ce qui pourrait conduire à une application incohérente de la loi.

35. De l'avis de la Commission de Venise, la disposition devrait donc être modifiée pour préciser ce qui constitue des « vêtements et attributs similaires » aux uniformes de police. Il serait nécessaire d'inclure sur le site des descriptions claires des éléments interdits, tels que les insignes spécifiques, les badges ou les modèles d'uniformes propres aux forces de l'ordre.

---

<sup>25</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, [CDL-AD\(2019\)017](#), § 153 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)003](#), Avis sur la loi fédérale n° 65-FZ du 8 juin 2012 de la Fédération de Russie modifiant la loi fédérale n° 54-FZ du 19 juin 2004 sur les rassemblements, les réunions, les manifestations, les marches et les piquets de grève et le code des infractions administratives, § 28.

## H. Rassemblements spontanés

36. Les amendements de février 2025 ont introduit des dispositions concernant les rassemblements spontanés. Ces amendements définissent un rassemblement comme spontané lorsqu'il est organisé en réponse à un événement public important, non planifié et imprévisible à l'avance (article 3 (b<sup>1</sup>) de la loi sur les rassemblements). Ils stipulent également que dans le cas d'un rassemblement spontané, il est permis de soumettre une notification concernant l'organisation et la tenue du rassemblement à la municipalité, sans respecter le délai fixé pour les notifications préalables. Toutefois, la notification doit être présentée « immédiatement, dans un délai raisonnable » dès que la personne responsable de l'organisation de la réunion prend connaissance des détails de l'événement ; la municipalité peut déterminer une forme et une procédure différentes pour la présentation de la notification (article 8, paragraphe 1<sup>1</sup>).

37. La Commission de Venise a observé que des rassemblements peuvent avoir lieu sans aucune planification préalable en réponse directe à un événement, un incident, un autre rassemblement ou une déclaration d'intérêt public largement diffusée et un besoin perçu de réaction immédiate. L'émergence des nouvelles technologies a considérablement accru la possibilité de rassemblements spontanés, et ceux-ci devraient être considérés comme une caractéristique attendue (plutôt qu'exceptionnelle) d'une démocratie. Toutes les mesures raisonnables et appropriées devraient être prises pour garantir que les rassemblements spontanés et non notifiés soient facilités et protégés de la même manière que les rassemblements planifiés à l'avance<sup>26</sup>. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il peut y avoir des circonstances particulières, où une réponse immédiate à un événement d'actualité est justifiée sous la forme d'un rassemblement spontané et justifie une dérogation à l'application stricte des délais de notification ou d'autorisation<sup>27</sup>.

38. La nouvelle règle prévoit une dérogation à l'obligation de notification préalable pour les rassemblements spontanés, permettant à la notification d'être soumise immédiatement, dans un délai raisonnable. Cette dérogation doit être saluée. Cependant, les amendements permettent également à la municipalité de déterminer une procédure pour la soumission des notifications concernant les rassemblements spontanés. La Commission de Venise recommande que la procédure de notification des rassemblements spontanés soit explicitement définie dans la loi sur les rassemblements de manière à garantir l'uniformité et la prévisibilité et à éviter les étapes inutilement complexes et lourdes. Une large délégation aux autorités municipales ne garantit pas l'uniformité, la stabilité et la prévisibilité. Si l'obligation de notification doit servir de mécanisme permettant aux autorités de remplir leurs obligations positives au titre de l'article 11 de la CEDH, une telle procédure ne doit pas être trop contraignante, ce qui pourrait décourager les manifestations spontanées.

39. Il convient de noter que les amendements de février 2025 élargissent la définition de « l'organisateur » de l'assemblée à toute personne « qui dirige et/ou organise d'une autre manière la tenue d'une assemblée » (article 3(e) de la loi sur les rassemblements). Cependant, il est important de distinguer le rôle de l'organisateur, qui est la personne ou les personnes ayant la responsabilité principale de l'assemblée<sup>28</sup>, du rôle du dirigeant de l'assemblée, car ces rôles ne coïncident pas nécessairement. La Commission recommande de modifier cette disposition afin de garantir une distinction claire entre ces deux rôles, en supprimant les références aux « dirigeants » et en donnant un sens étroit au terme « organisateur ».

---

<sup>26</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, [CDL-AD\(2019\)017](#), §§ 22 et 79, avec d'autres références.

<sup>27</sup> CourEDH, *Lashmankin et autres c. Russie*, app. n° 57818/09 et autres, § 452, 7 février 2017.

<sup>28</sup> Commission de Venise, OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2010\)049](#), Avis conjoint intérimaire sur le projet de loi sur les assemblées de la République d'Arménie, § 40.

## I. Arrestation administrative

40. Comme indiqué ci-dessus (paragraphe 15 et 16), les amendements de décembre 2024 ont élargi les dispositions de l'article 244 du CIA concernant l'arrestation administrative. Les nouveaux motifs introduits dans l'article 244 comprennent : la nécessité de présenter l'auteur de l'infraction au tribunal en temps utile pour éviter les retards dans l'affaire, pour éviter de se soustraire à la procédure administrative et pour empêcher la commission répétée d'une infraction administrative. Si ces motifs peuvent poursuivre des objectifs légitimes, les mesures préventives doivent néanmoins être soigneusement équilibrées et ne doivent pas être utilisées comme des mesures essentiellement punitives ou des arrestations préventives sans justification claire et sans garanties d'une procédure régulière.

41. La Commission de Venise note en outre que la Cour européenne des droits de l'homme a statué dans l'une des affaires récentes que l'arrestation administrative en Géorgie « semble avoir été une mesure automatique, sans aucune évaluation de sa nécessité. Il ne semble pas que le droit interne ait exigé des autorités qu'elles fassent une distinction entre les motifs énumérés au paragraphe 1 de l'article 244 du CIA ou qu'elles justifient leur décision quant à la nécessité d'une détention administrative dans l'attente de la procédure relative à l'infraction administrative »<sup>29</sup>.

42. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a examiné s'il existait un recours effectif contre l'arrestation et la détention administratives en vertu du droit géorgien. Après avoir analysé les voies de recours disponibles, la Cour a conclu que l'efficacité des recours internes n'était pas suffisamment certaine dans la pratique<sup>30</sup>. L'absence de recours effectif dans ce domaine a été reconnue par d'autres parties prenantes<sup>31</sup>.

43. Par ailleurs, la Commission de Venise note que l'inclusion d'un nouveau motif d'arrestation administrative, à savoir la « prévention de la commission répétée d'une infraction administrative », soulève des préoccupations supplémentaires. Cette disposition crée une large possibilité d'arrêter une personne uniquement sur la base du risque de commettre une infraction administrative à l'avenir. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que, premièrement, l'article 5, paragraphe 1, de la CourEDH n'autorise pas une politique de prévention générale dirigée contre un individu ou une catégorie d'individus perçus par les autorités comme étant dangereux ou ayant la propension à commettre des actes illégaux. Pour qu'une telle détention préventive soit justifiée au titre de l'article 5 § 1, les autorités doivent démontrer de manière convaincante que la personne concernée risquerait d'être impliquée dans l'infraction concrète et spécifique<sup>32</sup>. Deuxièmement, pour être proportionnée à une mesure aussi grave que la privation de liberté, l'« infraction » concrète et spécifique doit également être de nature grave, impliquant un risque pour la vie et l'intégrité physique ou des dommages matériels importants<sup>33</sup>. Troisièmement, la détention préventive doit cesser dès que le risque a disparu, ce qui exige des autorités qu'elles contrôlent effectivement les circonstances relatives au risque d'infraction et qu'elles limitent la durée de la détention au strict nécessaire sur la base de ce contrôle<sup>34</sup>.

44. Ce nouveau motif d'arrestation, qui vise à prévenir de futures infractions, n'a pas été accompagné de clarifications supplémentaires dans le CIA concernant la procédure d'application, ce nuit à sa prévisibilité. En ce qui concerne sa proportionnalité, la disposition est

---

<sup>29</sup> CourEDH, *Dzerkorashvili et autres c. Géorgie*, n° [70572/16](#), § 104, 2 mars 2023.

<sup>30</sup> CourEDH, *Dzerkorashvili et autres c. Géorgie*, n° [70572/16](#), §§ 77-87, 2 mars 2023.

<sup>31</sup> Voir, par exemple, Commission européenne, Direction générale des négociations de voisinage et d'élargissement, Communication 2024 sur la politique d'élargissement de l'UE, [Rapport 2024 sur la Géorgie](#), Bruxelles, 30.10.2024, SWD(2024) 697, page 40.

<sup>32</sup> CourEDH, *Ostendorf c. Allemagne*, no [15598/08](#), § 66, 7 mars 2013 ; *S., V. et A. c. Danemark [GC]*, app. nos [35553/12](#), [36678/12](#) et [36711/12](#), §§ 89-91, 22 octobre 2018.

<sup>33</sup> CourEDH, *S., V. et A. c. Danemark*, précité, § 161 ; *Ostendorf c. Allemagne*, précité, § 101.

<sup>34</sup> CourEDH, *S., V. et A. c. Danemark*, précité, § 161.

incluse dans le CIA, qui ne traite pas des infractions graves, celles-ci étant traitées par le code pénal et le code de procédure pénale ( ). La raison pour laquelle les moyens juridiques existants dans le cadre du CIA sont considérés comme insuffisants pour faire face aux risques de récidive potentielle n'est pas claire. Enfin, aucune garantie n'a été introduite pour s'assurer que la durée de cette détention préventive est déterminée par un contrôle efficace des circonstances qui la justifient, et qu'elle est limitée à la période strictement nécessaire. Dans ce contexte, la nécessité d'une telle modification n'a pas été établie.

45. D'une manière générale, il est essentiel que les motifs introduits à l'article 244 du CIA, y compris les nouveaux, ne permettent pas l'arrestation et la détention arbitraires. Pour ce faire, des critères clairs, conformes à l'article 5 de la CEDH, devraient être introduits pour procéder à des évaluations individualisées avant d'ordonner une arrestation administrative. Les autorités doivent justifier la nécessité d'une telle mesure dans chaque cas, en envisageant des alternatives moins intrusives, telles qu'une convocation. En outre, un recours effectif devrait être disponible, garantissant un examen en temps utile et une réparation adéquate<sup>35</sup>. La Commission de Venise recommande que les dispositions pertinentes du CIA soient révisées en conséquence.

#### **J. Augmentation des sanctions pour les infractions administratives**

46. Une autre question distincte sérieuse concerne les sanctions plus sévères pour les infractions administratives qui peuvent être imposées dans le contexte de la liberté de réunion. Comme l'a déjà indiqué la Commission de Venise, des sanctions inutiles ou disproportionnées pour des comportements au cours de rassemblements pourraient, si elles sont connues à l'avance, empêcher la tenue de tels événements et avoir un effet dissuasif susceptible d'empêcher les participants d'y assister. De telles sanctions pourraient donc constituer une violation indirecte de la liberté de réunion pacifique<sup>36</sup>.

47. Les récents amendements au CIA prévoient des sanctions importantes des participants et des organisateurs de rassemblements pacifiques pour un large éventail d'infractions administratives qui peuvent être commises lors de rassemblements publics. Les amendements de février 2025 ont quadruplé la durée possible de la détention administrative (en tant que sanction), qui est passée de 15 à 60 jours. Ce nouveau maximum de détention administrative peut désormais être imposé pour certaines catégories de violations des règles relatives à l'organisation et à la tenue d'un rassemblement (article 174<sup>1</sup> du CIA). En outre, la détention de 60 jours s'applique aux infractions telles que les troubles mineurs à l'ordre public (article 166, paragraphe 2), le vandalisme (article 166<sup>2</sup>, paragraphe 2), le non-respect d'un ordre légal d'un agent des forces de l'ordre (article 173) et les insultes verbales, les jurons ou autres actions offensantes à l'encontre d'un agent politique de l'État géorgien ou d'un fonctionnaire public (article 173<sup>16</sup>, paragraphe 2). Ces dispositions sont d'application générale et ne se limitent pas aux rassemblements publics non violents, mais elles peuvent être pleinement appliquées dans le cadre de tels rassemblements pacifiques. En fin de compte, il appartient aux autorités qui examinent les affaires individuelles de déterminer la sanction appropriée dans chaque cas, en distinguant, en particulier, les actes violents qui ne sont pas liés à des rassemblements pacifiques. Toutefois, la sévérité des peines privatives de liberté potentielles dans ce contexte a sans aucun doute un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté de réunion et de la liberté d'expression. Dans ce contexte, il est rappelé qu'en principe, une manifestation pacifique ne

---

<sup>35</sup> La Commission de Venise rappelle également que lorsque des forces de police masquées sont déployées, elles doivent rester identifiables. Voir à cet égard CourEDH, *Hentschel et Stark c. Allemagne*, no. [47274/15](#), § 91, 9 novembre 2017 ; Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Allemagne : Visite 2015, [CPT/Inf \(2017\)13](#), § 21 ; voir aussi Monténégro : Visite 2017, [CPT/Inf \(2019\)2](#), § 22 ; Monténégro : visite 2022, [CPT/Inf \(2023\)10](#), § 39.

<sup>36</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, [CDL-AD\(2019\)017](#), § 222, avec d'autres références.

devrait pas être soumise à la menace d'une sanction pénale<sup>37</sup>, et notamment d'une privation de liberté<sup>38</sup>. Dans le contexte de l'exercice des libertés de réunion et d'expression, la Commission de Venise considère que de telles sanctions privatives de liberté semblent particulièrement sévères et disproportionnées et devraient être réexaminées.

48. De même, l'augmentation substantielle des sanctions pécuniaires est préoccupante. Dans certains cas, les sanctions ont été décuplées. Par exemple, l'article 174<sup>1</sup> (violation des règles d'organisation et de tenue d'un rassemblement) impose des sanctions qui ont été décuplées pour un large éventail d'infractions administratives découlant de violations des articles 9, 11 et 11<sup>1</sup> de la loi sur les rassemblements (de 500 GEL<sup>39</sup> à 5 000 GEL<sup>40</sup> pour les participants au rassemblement). En outre, l'augmentation des amendes est susceptible d'avoir un effet dissuasif sur les organisateurs des rassemblements. Diverses violations par les organisateurs de l'article 174<sup>1</sup> du CIA peuvent donner lieu à des amendes allant de 5 000 GEL à 20 000 GEL<sup>41</sup>.

49. Selon les données officielles disponibles sur le site Internet de l'Office national des statistiques de Géorgie, le salaire nominal mensuel moyen au cours du 3<sup>e</sup> trimestre 2024 s'élevait à 2 056,68 GEL<sup>42</sup>. À la lumière de ces statistiques, les amendes prévues dans les amendements au CIA sont considérablement élevées, et en tant que telles, elles ont un effet dissuasif sur les personnes désireuses de participer ou d'organiser des réunions publiques, ce qui indique une restriction disproportionnée du droit de réunion pacifique. Le niveau particulièrement élevé des sanctions pour les organisateurs de réunions, combiné à la définition incorrecte de la notion d'organisateur (comme indiqué au paragraphe 39 ci-dessus), peut avoir un effet encore plus dissuasif sur la partie active de la société civile.

50. D'une manière générale, les sanctions financières doivent être proportionnées à l'infraction et tenir compte du contexte socio-économique des contrevenants. Les sanctions pour les infractions mineures qui ne risquent pas de causer ou d'entraîner un préjudice important à l'ordre public ou aux droits et libertés d'autrui devraient donc être faibles et identiques à celles des infractions mineures sans rapport avec les rassemblements. Dans les cas d'infractions administratives mineures et non violentes, il peut être inapproprié d'imposer une sanction aux participants ou aux organisateurs de l'assemblée<sup>43</sup>. La Commission de Venise recommande donc de réexaminer la nécessité d'augmenter les amendes et, si cela est jugé indispensable, de les harmoniser avec ces principes, en tenant compte de la situation économique du pays et en trouvant un juste équilibre entre les intérêts des participants et des organisateurs de rassemblements publics à exercer librement leur droit, et l'intérêt légitime de l'État à sanctionner et à prévenir les actions illégales.

#### IV. Conclusion

51. À la demande du président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a évalué, par le biais de sa procédure d'urgence, les amendements adoptés le 13 décembre 2024 et le 6 février 2025 au Code des infractions administratives et à la loi sur les rassemblements et les manifestations de Géorgie.

52. L'analyse du processus législatif montre que les projets de loi ont été adoptés à la hâte, sans la participation des parties prenantes concernées. Cela sape la légitimité des amendements, en

---

<sup>37</sup> CourEDH, *Akgöl et Göl c. Turquie*, nos [28495/06](#) et [28516/06](#), § 43, 17 mai 2011.

<sup>38</sup> CourEDH, *Gün et autres c. Turquie*, n° [8029/07](#), § 83, 18 juin 2013.

<sup>39</sup> Environ 168 EUR.

<sup>40</sup> Environ 1683 EUR.

<sup>41</sup> Environ 6734 EUR.

<sup>42</sup> Environ 692 EUR, voir le [site web de](#) l'Office national des statistiques de Géorgie.

<sup>43</sup> Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les rassemblements publics au Kosovo, [CDL-AD\(2020\)030](#), § 52.

particulier si l'on considère le contexte politique plus large des rassemblements politiques de masse après des élections controversées et l'impact qu'ils ont sur de telles protestations politiques. Rien n'indique que des études d'impact aient été réalisées pour évaluer ou justifier la proportionnalité des modifications importantes introduites en deux étapes. En conséquence, le processus législatif peut être considéré comme fondamentalement défectueux.

53. Les nouvelles règles introduites par les amendements contiennent un certain nombre de dispositions vagues et générales, accordant aux autorités un pouvoir discrétionnaire excessivement large dans leur application. Cela nuit à la prévisibilité du cadre juridique et à la sécurité juridique dans l'exercice des libertés fondamentales. Le manque de clarté du cadre juridique augmente le risque d'abus.

54. En outre, la nécessité et la proportionnalité de l'introduction de diverses mesures restrictives dans les amendements n'ont pas été justifiées de manière adéquate. Les nouvelles peines privatives de liberté sévères, ainsi que l'augmentation substantielle des amendes pour les infractions administratives, semblent excessives. Ces mesures sont susceptibles d'avoir un effet dissuasif sur l'exercice des libertés de réunion et d'expression

55. Les amendements au CIA et à la loi sur les rassemblements, adoptés de manière précipitée en décembre 2024 et février 2025, introduisent de nombreuses restrictions à la liberté de réunion et à d'autres droits fondamentaux, qui semblent incompatibles avec les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Il est donc essentiel que les autorités réexaminent ces amendements et entreprennent un processus législatif approprié, garantissant la participation significative de toutes les parties prenantes concernées. Une étude d'impact complète permettrait de s'assurer que toute mesure restrictive reste strictement nécessaire et proportionnée aux objectifs légitimes qu'elle cherche à atteindre. Dans ce contexte, la Commission de Venise encourage les autorités à prendre en compte les recommandations formulées dans le présent avis.

56. À cet égard, la Commission de Venise propose les recommandations clés suivantes :

- 1) Revoir la nature et la sévérité des sanctions qui peuvent être appliquées dans le contexte de la liberté de réunion et de la liberté d'expression ;
- 2) Introduire des critères clairs, conformément à l'article 5 § 1 de la CEDH, pour des évaluations individualisées avant que l'arrestation administrative ne soit ordonnée ;
- 3) Offrir un recours effectif contre l'arrestation et la détention administratives (à titre préventif), en garantissant un examen en temps utile et une réparation adéquate ;
- 4) Définir des éléments spécifiques pour garantir une interprétation étroite de l'interdiction des dispositifs à laser et à faisceaux lumineux ;
- 5) Clarifier et restreindre l'interdiction de se couvrir le visage, en précisant les conditions dans lesquelles elle s'applique ;
- 6) Définir précisément le champ d'application des « vêtements et attributs similaires aux uniformes de police » afin de garantir un sens étroit ;
- 7) Prévoir une procédure statutaire pour la notification des rassemblements spontanés une fois qu'ils ont commencé.

57. La Commission de Venise reste à la disposition de l'Assemblée parlementaire et des autorités géorgiennes pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.